

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73967>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Van *sheriffs'* deputies tot inlichtingendienst

Verplichtingen voor vervoerders in het migratie- en anti-terrorismebeleid

Sophie Scholten*

1. Inleiding

Er bestaat een lange traditie van samenwerking tussen publieke en private actoren op het gebied van migratiecontrole.¹ Vervoerders zoals luchtvaartmaatschappijen en rederijen moeten controleren of hun passagiers beschikken over de benodigde geldige reisdocumenten, om zo te voorkomen dat zij passagiers vervoeren die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang, de zogenaamde 'inadmissibles'. De controle op migranten is, sinds de aanslagen in New York in 2001 en in Madrid en Londen in 2004 en 2005, in een ander daglicht komen te staan. Coleman stelt dat de identificatie van de daders als 'buitenlands' het immigratiebeleid in de schijnwerpers zette.² Dit heeft als gevolg gehad, stelt Lahav, dat migratie issues zijn verschoven van het domein van 'low politics' naar het domein van veiligheid en dus 'high politics'.³ In toenemende mate worden migranten gezien als bedreiging voor de openbare orde en binnenlandse veiligheid en als mogelijke terroristen. Steeds meer wordt een link gelegd tussen het bestrijden van terrorisme en strenge controles op immigratie.⁴ Volgens Guild is, door de aanslagen van 11 september, het gezicht van de vreemdeling zelfs getransformeerd tot *prima facie* het gezicht van terrorisme.⁵

Deze link tussen migratie en terrorisme is van invloed op de aard en het karakter van de taken die vervoerders hebben met betrekking tot grenscontrole. Naast het controleren van documenten in het kader van het tegengaan van illegale immigratie, krijgen vervoerders steeds vaker verantwoordelijkheden op het terrein van terrorismebeveiliging. Daarmee worden niet alleen taken met betrekking tot migratiecontrole, maar ook taken met betrekking tot veiligheid uitbesteed naar een private actor.

In dit artikel zal ik beschrijven hoe het veranderende perspectief op immigratiecontrole van invloed is op de taken die opgelegd worden aan vervoerders. Ik richt me daarbij vooral op verplichtingen opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen door de EU en de Nederlandse staat. Ook komen verplichtingen aan bod die de VS opleggen aan luchtvaartmaatschappijen.

* Instituut voor Rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen.

1 O.a. Zolberg 2003, Wüstenbecker 2003.

2 Coleman 2007, p. 49.

3 Lahav 2003, p. 1.

4 Zie onder andere Baldaccini & Guild 2007, Coleman 2007, Oosterom-Staples (forthcoming), Brouwer, Catz & Guild 2003, Mitsilegas 2005 en 2007.

5 Guild 2007, p. 7.

2. *Carrier sanctions in immigratiebeleid*

In Nederland zijn vervoerders al langere tijd verplicht om passagiers aan wie de toegang geweigerd is, terug te transporteren naar het land van herkomst. De Nederlandse vreemdelingencirculaire van 1955 en de Vreemdelingenwet van 1965 kende al een *terugvervoerplichting*.⁶ In de jaren tachtig ontwikkelde het beleid op het gebied van migratiecontrole, en de rol van private vervoerders daarin, zich snel. West-Europese landen, geconfronteerd met een toenemende stroom migranten en een eveneens groeiend aantal asielzoekers van buiten Europa, voelden steeds meer een noodzaak om de externe grenzen van de Europese Gemeenschap te verstevigen en introduceerden in deze periode restrictievere immigratiemaatregelen. Gedurende de jaren '80 en '90 stelden veel Europese landen systemen in waarmee vervoerders beboet kunnen worden wanneer zij niet of niet juist gedocumenteerde passagiers toch vervoeren, de zogenaamde *carrier sanctions*.⁷ Dit *carrier sanctions* beleid stimuleerde vervoerders om taken uit te voeren op het terrein van grensbewaking. In deze zin zijn luchtvaartmaatschappijen een soort *sheriffs' deputies* van de Staat geworden.⁸

In de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) – die in 1990 in vervolg op het Schengen Akkoord van 1985 werd getekend – werd voor het eerst vastgelegd dat vervoerders verplicht zijn om te zorgen dat passagiers die zij naar het Schengen gebied vervoeren, over de juiste documenten beschikken. In Nederland werd deze *zorgplicht* in 1994 met de implementatie van de SUO in de Vreemdelingenwet ingevoerd. Met het inwerkingtreden van de SUO werden staten tevens verplicht vervoerders te sanctioneren die hun controleplichten niet nakomen en die passagiers zonder (juiste) documenten vervoeren. Nederland koos hierbij voor een systeem van strafrechtelijke boetes.

Na het implementeren van de SUO wilde de Nederlandse overheid de vreemdelingenwet verder aanscherpen. Voor vervoerders betekende dit dat zij voortaan op bepaalde 'risicoluchthavens' afschrift moesten nemen van de documenten van hun passagiers: de zogenaamde *afschrijfplicht*.⁹ Het doel van de afschrijfplicht is om van personen die zich melden zonder de juiste documenten, vast te kunnen stellen waarvandaan en met welke vervoerder zij naar Nederland zijn gekomen, zodat een claim tot terugvervoeren bij de vervoerder gelegd kan worden. De afschrijfplicht heeft het karakter van de verplichtingen voor vervoerders veranderd: in plaats van alleen controleren moeten zij nu ook gegevens verzamelen en doorgeven. Het doel van de afschrijfplicht bleef echter hetzelfde: het tegengaan van illegale immigratie.

In juni 2001 werd Richtlijn 2001/51/EG¹⁰ aangenomen. Deze richtlijn heeft tot doel de regels met betrekking tot het terugvervoeren van ongedocumenteerde passagiers te versterken en de boetes die Europese Staten hanteren ten opzichte van ver-

6 Artikel 7(2) Vreemdelingenwet 1965, 13 januari 1965, *Staatsblad* 40, Vreemdelingen-circulaire 1955.

7 Voor een overzicht m.b.t. vervoerdersaansprakelijkheid zie bijvoorbeeld Cruz 1995.

8 Torpey 2000, p. 9.

9 De lijst van risicoluchthavens is te vinden in bijlage 1 Vreemdelingenvoorschrift en wordt iedere zes maanden bijgewerkt. Op deze lijst hebben onder andere steden gestaan als Londen, Toronto en Genève, steden die over het algemeen niet direct worden gezien als 'asiel producerend'.

10 Richtlijn 2001/51/EG van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985. PbEG 2001, L 187/45–46.

voerders te harmoniseren. In Nederland steeg hierdoor de maximale boete voor het vervoeren van een ongedocumenteerde passagier naar Nederland tot € 11.250 per passagier; inmiddels is dit verhoogd tot een maximum van € 18.500.

Dit korte overzicht laat zien dat het *carrier sanctions* beleid steeds is uitgebreid. Deze uitbreidingen zijn altijd gericht geweest op het voorkomen van het aanvoeren van onjuist gedocumenteerden door vervoerders. Ook al betekende het invoeren van de afschrijfplicht in Nederland een verandering in de aard van de verantwoordelijkheden voor vervoerders, het doel bleef hetzelfde. Dit is de afgelopen jaren veranderd.

3. De VS: van migratiecontrole naar terrorismebestrijding

De aanslagen in New York en Washington hebben een enorme impact gehad op het perspectief op migratiebeleid en -controle. Voor vervoerders betekent dit dat zij niet langer alleen voor migratiecontrole maar ook voor terrorismebestrijding worden ingezet. Een belangrijke ontwikkeling is de verplichting voor luchtvervoerders om Passenger Name Record (PNR) gegevens van passagiers op weg naar de VS aan de Amerikaanse autoriteiten door te geven. PNR-data zijn die data-elementen die opgenomen zijn in het reserveringssysteem van een luchtvaartmaatschappij en die nodig zijn voor het boeken en uitvoeren van een vlucht.¹¹

Naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 in New York, introduceerde de Amerikaanse overheid nieuwe wetgeving: op 19 november 2001 werd de Aviation and Transportation Security Act (ATSA) 2001 aangenomen en op 14 mei 2002 de Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act 2002. Op basis van deze wetgeving moeten bepaalde passagiersgegevens door luchtvaartmaatschappijen doorgegeven worden aan het Bureau of Customs and Border Protection (BCBP) voordat de betreffende vlucht in de VS aankomt. De VS willen met deze gegevens terrorisme, grensoverschrijdende ernstige misdaad, inclusief georganiseerde misdaad, bestrijden.¹² Het vragen van passagiersgegevens uit de reserveringssystemen is dan ook 'part of the general effort of the U.S. government following 11 September 2001 to enhance homeland security'.¹³

Vanaf 5 maart 2003 zijn luchtvaartmaatschappijen verplicht om de autoriteiten van de Verenigde Staten toegang te verschaffen tot hun PNR-data. De luchtvaartmaat-

11 PNR-gegevens zijn gegevens als naam, stoelnummer, reisroute, boekingsagent, betalingswijze etc. Ook kunnen PNR-data gevoelige data als informatie over etnische of religieuze afkomst inhouden. PNR-data worden gebruikt om 'risk assessments' uit te voeren van passagiers. Het aantal data-elementen waaruit een PNR bestaat kan sterk wisselen. PNR-gegevens verschillen van API-data (advanced passenger information). API-gegevens zijn de gegevens uit de machine readable zone (MRZ) van een paspoort. Dit zijn gegevens als naam, geboortedatum, paspoortnummer, nationaliteit etc., gegevens met behulp waarvan de identiteit van een persoon kan worden vastgesteld. Deze data kunnen en worden gebruikt in het kader van immigratiecontrole om te controleren of passagiers niet op een 'watch-list' zijn gesignaleerd. Anders dan API-data, die al langer in het kader van immigratiecontrole aan de VS moesten worden doorgegeven, hoeven PNR-gegevens geen identificeerbare data-elementen te bevatten, zoals paspoortnummers, geboortedata etc.

12 TK 2006-2007, 30 861, nr. 5.

13 EU factsheet PNRRecord beschikbaar op http://ec.europa.eu/external_relations/us/sum06_03/pnr.pdf.

schappijen moeten hun databestanden openstellen voor de Amerikaanse autoriteiten, het zogenaamde ‘pull’ systeem. De autoriteiten kunnen dan zelf gegevens inzien, in tegenstelling tot een ‘push’ systeem waarbij luchtvaartmaatschappijen zelf gegevens verzenden.

Omdat luchtvaartmaatschappijen door deze nieuwe verplichtingen mogelijk in strijd handelden met de Europese privacywetgeving neergelegd in Richtlijn 95/46/EG,¹⁴ brachten de Europese Commissie en de Amerikaanse autoriteiten op 18 februari 2003 een gezamenlijke verklaring uit, waarin verdere actie aangekondigd werd om tot een bilaterale overeenkomst te komen.¹⁵ Tot die tijd zegden de Amerikanen toe zich er voor in te spannen de Europese privacybeschermingsregels te respecteren.¹⁶ De Europese Commissie overwoog dat in de tussentijd ‘EU data protection authorities may not find it necessary to take enforcement actions against airlines complying with the US requirements’. Reacties op de gezamenlijke verklaring vanuit het Europees Parlement waren niet positief. In een resolutie werd zelfs opgeroepen tot opschorting van de toegang tot reserveringssystemen.¹⁷

Verschillende onderhandelingsronden leidden vervolgens tot het sluiten van een overeenkomst tussen de EU en de VS op 28 mei 2004. Deze EU-VS PNR overeenkomst heeft voor veel commotie gezorgd. Zowel de Artikel 29 Werkgroep¹⁸ als het Europees Parlement lieten zich zeer kritisch uit over deze overeenkomst.¹⁹ Volgens Mitsilegas is deze overeenkomst een voorbeeld van hoe beslissingen worden genomen onder druk van een ‘emergency discourse’. Hij stelt dat de ‘perceived state of emergency was used to speed up the adoption of far-reaching proposals while minimising democratic scrutiny and control’.²⁰ Uiteindelijk stapte het Europees Parlement naar het Hof van Justitie, dat de overeenkomst in mei 2006 ongeldig verklaarde omdat het op een verkeerde rechtsgrondslag was gebaseerd.²¹ Hierdoor bevonden luchtvaartmaatschappijen zich in een spagaat. Het niet doorgeven van PNR-gegevens was in strijd met Amerikaanse wetgeving, waardoor boetes opgelegd konden worden en zelfs landingsrechten ingetrokken konden worden. Tegelijkertijd handelden luchtvaartmaatschappijen die passagiersgegevens wél aan de VS doorgaven, in strijd met Europese privacyregelgeving.²²

Op 6 oktober 2006 sloten de partijen – uit oogpunt van rechtszekerheid voor luchtvaartmaatschappijen en passagiers en van de commerciële belangen van de luchtvaartmaatschappijen – een tijdelijke overeenkomst, die geldig was tot 31 juli 2007.²³

14 PbEG 1995, L 281/31-50.

15 Joint Statement 17/18 februari 2003 beschikbaar op http://ec.europa.eu/external_relations/us/intro/pnr-joint03_1702.htm.

16 Joint Statement 17/18 februari 2003.

17 Asscher 2004.

18 2/2002 MARKT/11647/02/EN/final, 29.01.04. De oprichting van de artikel 29 Werkgroep is vastgelegd in artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG. Het is een onafhankelijk adviserend orgaan met betrekking tot databescherming en privacy.

19 P5_TA-PROV(2004)0245 (EP), zie ook Mitsilegas 2005.

20 Mitsilegas 2005.

21 HvJ EG 30.05.06, zaak C-317/04 en C-318/04, PbEG 2006, C 178/2.

22 Dit werd opgelost doordat het Hof van Justitie EG bepaalde dat het effect van de overeenkomst tot 30 september zou gelden.

23 TK 2006–2007, 30 861, nr. 1.

Een nieuwe conceptovereenkomst, die nog niet officieel in werking is getreden maar al wel voorlopig wordt toegepast,²⁴ werd na nieuwe onderhandelingen gesloten op 27 juni 2007.²⁵ Deze nieuwe overeenkomst bepaalt dat luchtvaartmaatschappijen die van of naar de Verenigde Staten vliegen de PNR-gegevens uit hun boekingsystemen beschikbaar stellen aan het Department of Homeland Security (DHS). Het gaat dan om 19 verschillende data-elementen.²⁶

Er is veel kritiek, zowel op de oude als op de nieuwe overeenkomst, van bijvoorbeeld de Artikel 29 Werkgroep,²⁷ van de EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights,²⁸ en van NGOs zoals Statewatch.²⁹ De meeste kritiek betreft het ontbreken van duidelijke waarborgen op het gebied van privacybescherming; het mogelijke doorspelen van gegevens aan andere Amerikaanse instanties en het grote aantal gegevens dat moet worden doorgegeven.³⁰ Ook het Europees Parlement is erg kritisch over het overdragen van PNR-gegevens aan de VS. Deze kritiek betreft dan vooral het gebrek aan bescherming van PNR-gegevens, het gebrek aan een duidelijke bepaling met betrekking tot het delen van informatie tussen Amerikaanse instanties, het verlengen van de duur van het bewaren van PNR-gegevens van 3,5 jaar onder de oude overeenkomst, naar 15 jaar in de nieuwe overeenkomst, en het ter beschikking stellen van gevoelige gegevens aan de DHS.³¹ Ook de kritiek van NGOs en andere instanties richt zich vooral op het gebrek aan databescherming. Dit, terwijl de overeenkomst tussen de EU en de VS stelt dat 'voor de toepassing van deze overeenkomst (...) het DHS [wordt] geacht een passend beschermingsniveau te bieden voor vanuit de Europese Unie overgedragen PNR-gegevens'.³²

Europese luchtvaartmaatschappijen, verenigd in de Association of European Airlines (AEA) waren blij dat eindelijk een overeenkomst was gesloten aangezien 'the airlines had been caught between two conflicting sets of political priorities'.³³ Het was volgens de AEA noodzakelijk dat een overeenkomst werd gesloten omdat de gevolgen van

24 TK 2006-2007, 30 861, nr. 7.

25 Doc van de Raad 11304/07, 28.06.07.

26 In de eerste overeenkomst ging het om 34 datavelden. Dit is in de nieuwe overeenkomst teruggebracht tot 19. Het EP wijst er echter in zijn resolutie op dat dit slechts een cosmetische vermindering is, in plaats van een echte vermindering, door samenvoeging en gewijzigde naamgeving van datavelden (P6_TA-PROV(2007)0347 van 12 juli 2007, nr. 21). Voor de data-elementen in de nieuwe overeenkomst zie: Doc. 11304/07, bijlage 2: Brief van de VS aan de EU.

27 6/2002 MARKT/10019/04/EN 24.10.02; MARKT/11070/03/EN 13.06.03; 2/2002. MARKT/11647/02/EN/final, 29.01.04, en Opinion 5/2007, 01646/07 WP 134, 17.08.07.

28 Thematic Comment 31.03.03 European Union Network of Independent Experts in Fundamental Rights.

29 www.statewatch.org/pnrobbservatory.htm.

30 Kranenborg 2003, p. 164.

31 P6_TA-PROV(2007)0347 van 12 juli 2007. Voor zover de gegevens gevoelige gegevens bevatten (d.w.z. persoonlijke gegevens met betrekking tot ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, vakbondslidmaatschap, etc.), past het DHS een systeem toe dat die gevoelige gegevens filtert. Behalve in uitzonderlijke gevallen waarin levens in gevaar kunnen zijn of ernstig kunnen worden beperkt, wist het DHS de gevoelige EU PNR-gegevens onmiddellijk. Doc. 11304/07, bijlage 2: Brief van de VS aan de EU.

32 Doc. van de Raad 11304/07, 28.06.07, onder 6.

33 "AEA welcomes EU-US Passenger Data Agreement", 24.07.07, www.aea.be.

geen overeenkomst ‘ondenkbaar’ zouden zijn.³⁴ Eerder had de AEA ook de interim overeenkomst ‘warm verwelkomd’.³⁵ De AEA heeft echter ook aangegeven dat zij van mening is dat luchtvaartmaatschappijen niet verplicht zouden moeten worden om systematisch data voor overheden te verzamelen omdat veiligheid een overheidstaak is; de kosten zouden dan ook door de betreffende overheden betaald moeten worden.³⁶

Er is veel aandacht besteed aan de PNR-verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen. Er werden echter naar aanleiding van 9/11 ook andere eisen aan luchtvaartmaatschappijen gesteld. Op verzoek van de Amerikaanse autoriteiten wordt bijvoorbeeld plastic bestek aan boord gebruikt.³⁷ Ook zijn structurele maatregelen getroffen zoals het verzwaren van cockpit deuren en het gebruik van camera’s aan boord. Tevens zijn beperkingen ingevoerd met betrekking tot wie toegang tot de cockpit heeft en zijn samentellingen in vliegtuigen verboden. Daarnaast werden nagelschaartjes en vijlen uit de handbagage verbannen.

Naast deze veiligheidsmaatregelen moeten luchtvaartmaatschappijen nog steeds de documenten van hun passagiers controleren en Advanced Passenger Information (API) gegevens van hun passagiers doorgeven.³⁸ Ook zijn luchtvaartmaatschappijen tegenwoordig verantwoordelijk voor het doorgeven van adressen van hun passagiers tijdens hun verblijf in de VS. Luchtvaartmaatschappijen zijn zo naast documentencontroleurs, ook veiligheids- en inlichtingendienst geworden voor de Amerikaanse overheid.

4. Richtlijn 2004/82/EG: ambigue doeleinden.

Ook in de Europese Unie voelde men de noodzaak om scherpere regels op te stellen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 is ‘onder grote politieke druk’³⁹ Verordening 2320/2002 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart tot stand gekomen, die op 19 januari 2003 in werking is getreden.⁴⁰

Niet alleen in de VS werd een verbinding gelegd tussen migratiecontrole en terrorismebestrijding. Richtlijn 2004/82/EG⁴¹ is illustratief voor het veranderende perspectief op immigratiecontrole op Europees gebied en de rol van luchtvaartmaatschappijen daarin. Richtlijn 2004/82 verplicht luchtvaartmaatschappijen om vóór vertrek passagiersgegevens te verstrekken aan immigratieautoriteiten van het land van bestemming. In deze richtlijn gaat het – in tegenstelling tot de Amerikaanse eisen – niet om PNR-

34 *Idem*.

35 “European airlines applaud interim EU/US agreement on transfer of passenger data”, 6.10.06, www.aea.be/assets/documents/press/Pr06-044.pdf.

36 AEA policy paper on transfer of airline passenger data tot governments, 26.07.06.

37 Van Dijk 2007, p. 42.

38 Zie over API-data noot 11.

39 22112 417[6] bnc-fiche 26.01.2006.

40 Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart PbEG 2002, L 355/1-21. Een voorstel van de Commissie om deze verordening aan te passen is in behandeling COM(2005) 429 def. en COM(2006) 810.

41 Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven. PbEG 2004, L 261/24-27.

gegevens maar om API-gegevens. Dit zijn gegevens zoals naam, geboortedatum, paspoortnummer etc, gegevens die in steeds meer paspoorten in de scanbare zone van het paspoort staan.⁴²

Het doel van de Richtlijn is om 'grenscontroles te verbeteren en de illegale immigratie te bestrijden'. Lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om vervoerders te verplichten aan de autoriteiten, voor het eind van de instapcontroles, desgevraagd, informatie te verstrekken over de passagiers die zij zullen vervoeren.⁴³ Deze gegevens moeten elektronisch worden doorgezonden aan de autoriteiten.⁴⁴

Het initiatief tot deze Richtlijn werd in januari 2003 door Spanje genomen.⁴⁵ Het initiatief wordt voorgesteld als maatregel om illegale immigratie tegen te gaan. Daarnaast wordt het voorstel ook geplaatst in de context van het tegengaan van terrorisme.⁴⁶ Volgens het Spaanse voorstel zou het doorgeven van passagiersdata net na het instappen er voor kunnen zorgen dat er tijd zal zijn voor een grondig onderzoek, wat zou bijdragen tot een efficiënte controle bij de binnenkomst aan de buitengrenzen. Als deze gegevens nog eerder zouden worden doorgegeven zou in 'uitzonderlijke of noodzakelijke gevallen, ook de meest adequaat geachte maatregelen ter bestrijding van terrorisme en illegale immigratie kunnen worden voorbereid en genomen.'⁴⁷

Dit eerste voorstel heeft dus een breed bereik: het heeft vooral als doel illegale immigratie tegen te gaan maar richt zich ook op het voorkomen van criminele activiteiten en terrorisme. In de volgende versies van dit voorstel refereren de artikelen en overwegingen slechts aan het tegengaan van illegale immigratie en wordt geen melding gemaakt van de bijdrage die deze richtlijn zou kunnen leveren aan het bestrijden van terrorisme. Wel wordt hierover gediscussieerd. Een aantal lidstaten (Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Nederland) geeft aan dat meer aandacht gegeven zou moeten worden aan de bijdrage van deze richtlijn in het bestrijden van terrorisme. Portugal is hier tegen. Nederland verwacht zelfs alleen een meerwaarde van dit voorstel in het bestrijden van terrorisme en niet in het bestrijden van illegale migratie.⁴⁸

De onderhandelingen over artikel 6 van deze richtlijn laten zien hoe de doelen van de richtlijn zijn verschoven gedurende de totstandkoming. Het eerste voorstel bepaalde dat de gegevens die door luchtvaartmaatschappijen waren verzameld, verstrekt moeten worden aan de autoriteiten die belast zijn met de controle van de personen die de buitengrenzen overschrijden, *uitsluitend* om de uitvoering van deze controle te vergemakkelijken⁴⁹ en dat de lidstaten de verstrekte gegevens vernietigen nadat de controle van de vervoerde personen aan de grens is uitgevoerd.⁵⁰ Dit betekende dat verzamelde gegevens alleen gebruikt mochten worden voor grenscontrole, zonder bewaard te worden. Met name het Verenigd Koninkrijk maakte hiertegen bezwaar en wilde liever een algemene verwijzing naar Privacy Richtlijn 95/46/EG. Het VK had vooral problemen

42 Zie noot 12.

43 Richtlijn 2004/82/EG artikel 3(1).

44 Richtlijn 2004/82/EG artikel 6.

45 Doc 5174/03, 9.01.03.

46 Doc. 5174/03, 9.01.03.

47 Doc. 5174/03, 9.01.03, p. 2.

48 Doc. 13363/03, 15.10.03.

49 Cursief toegevoegd.

50 PbEG 2003, C 82/23 (Doc. 7161/03), artikel 4(1).

met de richtlijn omdat deze de duur van de opslag van gegevens en de mogelijkheid om gegevens met andere autoriteiten (politie, douane) te delen, beperkte. Ook Nederland pleitte ervoor gegevensuitwisseling tussen instanties mogelijk te maken.

Gedurende de onderhandelingen veranderde de tekst van dit artikel weinig. Pas na de aanslagen in Madrid slaagde het Verenigd Koninkrijk erin de reikwijdte van artikel 6 uit te breiden.⁵¹ In de aangenomen richtlijn staat nu dat de autoriteiten de data binnen 24 uur vernietigen 'tenzij deze later nodig zijn voor de uitoefening van de wettelijke taken van de autoriteiten die belast zijn met de controle van personen aan de buitengrenzen'. Waar in het eerste voorstel gegevens gebruikt mochten worden 'uitsluitend om de uitvoering van deze controle te vergemakkelijken', mogen de lidstaten die gegevens nu ook 'voor wethandhavingsdoeleinden gebruiken'.

Dat de aanslagen in Madrid in maart 2004 van invloed zijn geweest op het doel van de richtlijn wordt ondersteund door de verklaring van de Europese Raad met betrekking tot het bestrijden van terrorisme van 26 maart 2004.⁵² In deze verklaring benadrukte de Raad dat de besprekingen over maatregelen op gebied van terrorisme moeten worden bespoedigd en dat snel voortgang zal worden gemaakt met, onder andere, de richtlijn over het doorgeven van passagiersgegevens. Een verwijzing naar deze verklaring is in één van de laatste versies, die van 27 april 2004, in de richtlijn opgenomen.⁵³ Daarmee werd ook in deze richtlijn een verbinding gelegd tussen migratiecontrole en terrorismebestrijding.

Dat de gebeurtenissen van maart 2004 van invloed zijn geweest op het doel van de richtlijn, blijkt ook uit de opmerking van de Nederlandse Minister van Justitie dat 'het besluit (...) wel een zeker momentum [heeft] gekregen in het kader van de terrorismebestrijding'.⁵⁴ Ook Mitsilegas geeft aan dat de aanslagen in Madrid op de totstandkoming van de Richtlijn van invloed zijn geweest; hij spreekt in deze context over 'post-Madrid urgency'.⁵⁵

Deze Richtlijn laat zien dat ook in de EU migratiecontrole en terrorismebestrijding door elkaar zijn gaan lopen. Luchtvaartmaatschappijen worden nog steeds ingezet voor migratiecontrole; het takenpakket is echter uitgebreid met het verzamelen en doorgeven van passagiersgegevens.

5. Terrorismebestrijding in de EU: Europees PNR-voorstel

In november 2007 kwam de Europese Commissie met een voorstel tot een kaderbesluit om PNR-data ook in de EU in te gaan zetten in de strijd tegen terrorisme. Luchtvaartmaatschappijen die naar of vanuit de EU vliegen, moeten PNR-gegevens beschikbaar stellen aan een 'Passenger Information Unit' die in iedere lidstaat zal worden aangewezen. In dit voorstel wordt heel duidelijk de link gelegd tussen migratie en terrorisme. De Europese Commissie stelt dat 'the conception and planning of terrorist at-

51 Ook tijdsdruk speelde hierin een rol. Omdat het een initiatief van een lidstaat betrof zou deze vervallen als de richtlijn niet voor 1 mei 2004 zou worden aangenomen.

52 European Council Meeting 25.03.04.

53 Doc 8078/04, 27.04.03, overweging 2.

54 TK 2003 – 2004, 23 490, nr. 325, p. 11.

55 Mitsilegas 2005.

tacks involves travelling by air.⁵⁶ Met het digitaal doorgeven van PNR-gegevens voor aankomst van een vlucht kunnen de autoriteiten sneller gegevens verwerken.

Als reden voor het identificeren van 'unknown high-risk passengers' wordt gesteld dat deze onderworpen kunnen worden aan een tweede controle en eventuele onderzaging bij aankomst, terwijl andere passagiers minder controles zullen hoeven ondergaan. Men kan zich afvragen of dat laatste ook echt het geval zal zijn. Volgens de Commissie heeft de EU kunnen leren van ervaringen van derde landen als de VS en Canada waar zo'n systeem al bestaat. Ook wordt gesteld dat een dergelijk systeem in het Verenigd Koninkrijk,⁵⁷ al verschillende arrestaties heeft opgeleverd en dat het heeft bijgedragen tot de ontdekking van mensensmokkelnetwerken en het verkrijgen van waardevolle informatie met betrekking tot terrorisme. Het voorstel refereert aan de richtlijn voor doorgifte van passagiersgegevens en stelt dat de gegevens die in het kader van richtlijn 2004/82 moeten worden doorgegeven slechts gebruikt kunnen worden om reeds bij de autoriteiten bekende terroristen en criminelen te identificeren.⁵⁸

Als dit voorstel wordt aangenomen zal dat betekenen dat ook in de EU private vervoerders immigratiecontroles zullen blijven uitvoeren maar dat zij tevens als inlichtingendiensten zullen functioneren in de strijd tegen terrorisme.

6. Conclusie

Vervoerders worden al lange tijd ingezet bij het tegengaan van illegale migratie. De laatste jaren is er echter een uitbreiding geweest in de taken voor private vervoerders en zijn de doelen van die verplichtingen veranderd. Onder invloed van de aanslagen in de VS in 2001 en in Madrid en Londen in 2004 en 2005 zijn migratie en terrorisme steeds meer met elkaar verstrengeld geraakt. Dit heeft ertoe geleid dat er meer nadruk is komen te liggen op immigratiecontrole als instrument om terrorisme te voorkomen. Luchtvaartmaatschappijen worden steeds meer ingezet in de strijd tegen terrorisme. In de VS heeft dit zich sneller ontwikkeld dan in de EU.

De aard van de verantwoordelijkheden van luchtvaartmaatschappijen is hiermee veranderd. Volgens Mitsilegas zijn antiterrorisme maatregelen na 11 september 2001 vooral gericht op maximale surveillance en het verzamelen van data door inlichtingen- en veiligheidsdiensten, inclusief immigratieautoriteiten en de private sector.⁵⁹ Dit wordt weerspiegeld in de verplichtingen die luchtvaartmaatschappijen nu opgelegd krijgen. Niet alleen zijn zij verplicht om documenten te controleren van passagiers om te voorkomen dat ongedocumenteerden worden vervoerd, en om passagiersgegevens door te geven in het kader van (versnelde) immigratiecontrole, zij zijn tevens verantwoordelijk

56 COM (2007) 654, 22.10.07.

57 Het zogenaamde E-Borders programma. Zie 'Cutting-Edge Technology To Secure UK Borders', persbericht 208/2004, <http://press.homeoffice.gov.uk>.

58 De keuze voor een gedecentraliseerd systeem betekent volgens de Commissie dat lidstaten de keuze hebben hoe en waar zij hun PNR-systeem implementeren. Volgens de AEA, die zeer kritisch is op het voorstel, betekent dit dat luchtvaartmaatschappijen met 27 verschillende data systemen zullen moeten werken, wat een 'operationele en technische nachtmerrie' zal opleveren. Volgens de AEA gaat de commissie voorbij aan de praktische problemen en consequenties voor Europese luchtvaartmaatschappijen en hun passagiers. www.aea.be/assets/documents/press/Pr07-029.pdf.

59 Mitsilegas 2007, p. 362.

voor het verzamelen en doorgeven van passagiersgegevens in het kader van terrorismebestrijding. Luchtvaartmaatschappijen zijn geworden tot *sheriffs' deputies* van immigratie- en antiterrorismebeleid.

Literatuur

- Asscher, L. (2004) 'Een vlucht passagiersgegevens. Over privacy als slachtoffer van de strijd tegen het terrorisme', *Privacy & Informatie*, nr. 2, p. 52-55.
- Baldaccini, A. (2007) 'Introduction', in: A. Baldaccini & E. Guild (eds), *Terrorism and the Foreigner: A Decade of Tension around the Rule of law in Europe*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Coleman, N. (2007) 'From Gulf War to Gulf War', in: A. Baldaccini & E. Guild (eds), *Terrorism and the Foreigner: A Decade of Tension around the Rule of law in Europe*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Dijk, W.C.J.M. van (2007) 'Toegang tot een veilig luchtruim; 'security' op luchthavens', *Justitiële Verkenningen*, jaargang 33, nr. 5.
- Guild, E. (2003) 'Introduction', in E. Brouwer, P. Catz & E. Guild (eds), *Immigration, Asylum and Terrorism. A Changing Dynamic in European Law*, Reeks Recht en Samenleving 19, Nijmegen: GNI.
- Kranenborg, H.R. (2003) 'Een dilemma voor Europese vliegmaatschappijen: inbreuk maken op Amerikaans recht of inbreuk maken op Europees recht?', *NTER*, nr. 6, p. 162-166.
- Lahav, G. (2003) 'Migration and Security: the Role of Non State Actors and Civil Liberties in Liberal Democracies', beschikbaar op www.un.org/esa/population/meetings/secoord2003/ITT_COOR2_CH16_Lahav.pdf
- Mitsilegas, V. (2005) 'Contrôle des étrangers, des passagers, des citoyens: surveillance et anti-terrorisme', *Cultures & Conflits*, no. 58, p.155-181.
- Mitsilegas, V. (2007) 'Border Security in the European Union: Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance', in: E. Guild, H. Toner & A. Baldaccini (eds) *Developments in EU Asylum and Immigration Law*, Oxford: Hart Publishing
- Oosterom-Staples, H. (forthcoming) 'Using National Security and Public Policy to Combat Terrorism: The Case of the Netherlands', *European Journal of Migration and Law*.
- Torpey, J. (2000) *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press
- Wüstenbecker, K. (2003) 'Hamburg and the Transit of East European Emigrants', in: A. Fahrmeir a.o. (eds), *Migration Control in the North Atlantic World: the Evolution of state practices in Europe and the US from the French Revolution to the inter-war period*, Oxford: Berghahn.
- Zolberg, A.R. (2003) 'The Archaeology of 'Remote Control'', in: A. Fahrmeir a.o. (eds), *Migration Control in the North Atlantic World: the Evolution of State practices in Europe and the US from the French Revolution to the inter-war period*, Oxford: Berghahn, p. 195-222.